

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 no que diz respeito aos requisitos para o risco de crédito, o risco de ajustamento da avaliação de crédito, o risco operacional, o risco de mercado e o limite mínimo dos resultados

[COM(2021) 664 final — 2021/0342 (COD)]

(2022/C 290/07)

Relator: **Bogdan PREDA**

Consulta	Parlamento Europeu, 17.1.2022 Conselho da União Europeia, 20.1.2022
Base jurídica	Artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	3.3.2022
Adoção em plenária	23.3.2022
Reunião plenária n.º	568
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	154/0/1

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) defende uma política sólida, equilibrada e prospetiva em matéria de fundos próprios, com ponderações de risco baseadas em riscos de estabilidade reais, que tenha simultaneamente em conta a necessidade de aumentar a competitividade dos bancos da UE e reforçar o financiamento do crescimento sustentável. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão a avaliar mais aprofundadamente até que ponto as propostas em apreço dão resposta aos desafios acima referidos.

1.2 O CESE congratula-se com a aplicação dos elementos remanescentes das normas internacionais acordadas pelo Comité de Basileia de Supervisão Bancária («normas de Basileia III») ⁽¹⁾, numa perspetiva de calendário e de substância, pois visam reforçar a estabilidade dos mercados financeiros na UE e, por conseguinte, evitar expor os cidadãos europeus a riscos acrescidos nos mercados financeiros.

1.3 O CESE salienta que a estabilidade dos mercados financeiros é uma condição prévia fundamental para a estabilidade económica global, sendo a regulamentação e a supervisão adequadas do setor bancário essenciais para evitar a ameaça de turbulência e de crise. Os requisitos prudenciais de fundos próprios são cruciais para cumprir os pré-requisitos acima referidos, pelo que o CESE insta os legisladores a assegurarem que as propostas preveem um equilíbrio adequado entre dois objetivos complementares, a saber, i) assegurar que os bancos da UE se tornam mais resilientes e ii) assegurar a solidez financeira e a competitividade do setor, nomeadamente na perspetiva de um quadro equilibrado de requisitos de fundos próprios, a fim de apoiar a função dos bancos de proporcionar financiamento à economia real.

1.4 O CESE insta a Comissão a realizar avaliações periódicas do impacto real das propostas, a fim de avaliar se a respetiva aplicação contribui para reforçar a estabilidade dos mercados financeiros e a resiliência no setor bancário, tendo simultaneamente em conta a competitividade dos bancos da UE. O CESE reconhece igualmente que a solidez e o equilíbrio dos rácios de fundos próprios contribuem para a competitividade.

⁽¹⁾ <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>

O quadro de Basileia III é um conjunto de medidas acordadas internacionalmente e desenvolvidas pelo Comité de Basileia de Supervisão Bancária em resposta à crise financeira de 2007-2009. As medidas visam reforçar a regulação, a supervisão e a gestão de riscos dos bancos. À semelhança das outras normas do Comité de Basileia, as normas de Basileia III são requisitos mínimos que se aplicam aos bancos que operam ao nível internacional. Os membros comprometem-se a implementar e aplicar as normas nas suas jurisdições dentro do prazo estabelecido pelo Comité.

1.5. O CESE louva os esforços da Comissão para transformar a economia da UE numa economia mais ecológica e mais resiliente, nomeadamente através da revisão e da avaliação permanente dos instrumentos atualmente previstos para reforçar a utilização do financiamento sustentável. O setor financeiro poderá tornar-se fundamental para a construção de uma economia neutra em termos de carbono. Por conseguinte, o CESE congratula-se com a abordagem da Comissão de reforçar a ênfase nos riscos ambientais, sociais e de governação (ASG) no âmbito do quadro prudencial (em consonância com o trabalho realizado a nível internacional, nomeadamente no quadro de Basileia III), o que passa também por melhorar a integração dos riscos dos mercados financeiros decorrentes das alterações climáticas.

1.6. O CESE congratula-se igualmente com o trabalho de divulgação dos riscos ASG ⁽²⁾ realizado pela Autoridade Bancária Europeia (EBA), que visa permitir uma avaliação adequada dos riscos ambientais incorridos pelos bancos e da respetiva estratégia financeira de transição para uma economia neutra em termos de carbono. Solicita ainda à EBA que acelere os trabalhos de análise relativos ao quadro do primeiro pilar, a fim de determinar se tem suficientemente em conta as características únicas dos riscos climáticos. A regulamentação das políticas macroprudenciais, nomeadamente as relativas aos fundos próprios, pode desempenhar um papel importante para ter mais adequadamente em conta os riscos dos mercados financeiros decorrentes das alterações climáticas. Além disso, o CESE solicita à EBA que intensifique os esforços para colmatar as lacunas na divulgação atual dos riscos ASG a nível da UE, nomeadamente no que diz respeito aos ativos relacionados com combustíveis fósseis e aos ativos sujeitos a fenómenos crónicos e agudos decorrentes das alterações climáticas, de modo a incentivar um reforço significativo das estratégias de financiamento sustentável dos bancos.

2. Introdução

2.1 O presente parecer tem por objeto as duas propostas da Comissão Europeia relativas a i) um regulamento que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽³⁾ relativo aos requisitos prudenciais das instituições de crédito no que diz respeito aos requisitos para o risco de crédito, o risco de ajustamento da avaliação de crédito, o risco operacional, o risco de mercado e o limite mínimo dos resultados («Proposta RRFP») e ii) uma diretiva que altera a Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁴⁾ no respeitante às competências de supervisão, às sanções, às sucursais de países terceiros e aos riscos ambientais, sociais e de governação, e que altera a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho («Proposta DRFP»).

2.2 Conforme referido nas respetivas exposições de motivos, estes dois atos normativos justificam-se pela necessidade de aplicar as normas de Basileia III e são igualmente a ocasião de abordar várias questões importantes para a estabilidade financeira e o financiamento estável da economia no contexto da recuperação após a crise da COVID-19, como o reforço do quadro de fundos próprios baseados no risco, o aumento da ênfase dada aos riscos ASG no quadro prudencial e a prossecução da harmonização dos poderes e instrumentos de supervisão.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE salienta que a estabilidade dos mercados financeiros é uma condição prévia fundamental para a estabilidade económica global, sendo, portanto, do interesse público comum. A regulamentação e a supervisão adequadas do setor bancário são essenciais para evitar a ameaça de turbulência e de crise, sendo os requisitos prudenciais em matéria de fundos próprios cruciais para evitar a utilização de dinheiros públicos para resgatar os bancos em dificuldades.

3.2 É importante proceder a uma aplicação rigorosa, mas justa, das normas de Basileia III não só para reforçar as empresas e o emprego na Europa, mas também para promover o acesso à habitação própria e estimular as economias da UE orientadas para a exportação, que sustentam o crescimento de tantas empresas e o emprego de tantos cidadãos. Além disso, estas normas internacionais são aplicadas no âmbito do modelo bancário da UE, que é intrinsecamente mais avesso ao risco e depende menos dos mercados de capitais em comparação com outras jurisdições.

3.3 O CESE acolhe favoravelmente as propostas da Comissão no sentido de adotar os elementos remanescentes das normas de Basileia III, que visam limitar o risco de arbitragem regulamentar e criar confiança e previsibilidade para os investidores e as autoridades reguladoras. Reconhece que a UE precisa de regras adequadas aos desafios (nomeadamente climáticos, digitais e da recuperação), às especificidades (o crédito bancário é, de longe, o principal canal de financiamento da economia da UE) e às ambições (União dos Mercados de Capitais e Pacto Ecológico) da União Europeia. Além disso, é imperativo que os cidadãos e os contribuintes europeus não fiquem expostos a riscos acrescidos de crise nos mercados financeiros, o que implica um equilíbrio adequado entre os desafios acima referidos, por um lado, e a substância e as facultades das normas de Basileia III, por outro. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão a avaliar mais aprofundadamente as características específicas dos bancos europeus e o respetivo impacto nos mesmos e na economia da UE, a fim de assegurar que as propostas legislativas proporcionam o equilíbrio adequado entre a aplicação rigorosa das normas de Basileia III, o exercício das facultades nacionais previstas pelas mesmas e a necessidade de proceder a ajustamentos para refletir as especificidades da economia e dos bancos da UE.

⁽²⁾ <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/transparency-and-pillar-3>

⁽³⁾ Comumente apelidado de Regulamento Requisitos de Fundos Próprios (RRFP).

⁽⁴⁾ Comumente apelidada de Diretiva Requisitos de Fundos Próprios (DRFP).

3.4 O CESE observa que a aplicação destas propostas deve salvaguardar a estabilidade dos mercados financeiros, mas não deve conduzir a um aumento injustificado dos requisitos de fundos próprios para os bancos da UE, acima do previsto na avaliação da Comissão. Por conseguinte, insta a Comissão a assegurar que o impacto nos requisitos de fundos próprios, nomeadamente para os pequenos bancos cooperativos e os bancos de pequena dimensão, não é demasiado oneroso e, desta forma, não afeta a respetiva competitividade, garantindo simultaneamente a estabilidade dos mercados financeiros.

3.5 O CESE está também plenamente consciente de que os requisitos de fundos próprios vigentes contribuíram de forma decisiva para tornar o sistema bancário mais resiliente às crises, como demonstrado no contexto pandémico, em que o nível de capitalização atual permitiu aos bancos europeus atravessar a pandemia em boas condições e continuar a financiar e a apoiar a economia europeia, a fim de resistir ao grande choque económico provocado pela pandemia de COVID-19. O CESE chama também a atenção para o papel fundamental do Banco Central Europeu (BCE), cuja política assaz expansionista contribuiu para a resiliência dos bancos durante a crise da COVID-19.

3.6 Por conseguinte, o CESE insta a Comissão a assegurar que as propostas em apreço reforçarão as regras em vigor, particularmente no contexto dos requisitos de fundos próprios, a fim de continuar a evitar a assunção de riscos excessivos, a alavancagem elevada e os comportamentos especulativos. Tendo em conta o contexto económico e social atual, há muitos riscos significativos que cabe ainda tratar adequadamente, como os riscos climáticos ou os créditos não produtivos. Os requisitos de fundos próprios devem ser suficientemente elevados para evitar a ameaça de falências, bem como de turbulência e de crise nos mercados financeiros, mas não devem ser excessivos. Ao mesmo tempo, o CESE reconhece que os bancos da UE desempenham um papel central no financiamento da economia real e no apoio às transições digital e ecológica, tendo um impacto indireto no emprego e no nível de vida. As disposições regulamentares relacionadas com os requisitos de fundos próprios devem ter em conta estes aspetos.

3.7 No que diz respeito à vertente ASG, o CESE salienta que os mercados financeiros podem e devem apoiar e promover a transição para uma economia mais sustentável e mais ecológica, mas o setor bancário não pode, por si só, realizar esta mudança duradoura. De acordo com as últimas análises do Tribunal de Contas Europeu, mais de metade dos Estados-Membros da UE ainda subsidiam mais os combustíveis fósseis do que as energias renováveis⁽³⁾, pelo que «o apoio da UE a investimentos tem de ser mais consentâneo com os princípios do financiamento sustentável»⁽⁴⁾. Neste contexto, o CESE apela para que as políticas industriais e os quadros jurídicos nacionais e da UE pertinentes se tornem plenamente coerentes no sentido de i) promover oportunidades de investimento sustentável, para influenciar a afetação de recursos económicos nesta direção, e ii) eliminar os subsídios aos combustíveis fósseis e conciliar os objetivos climáticos com as necessidades sociais. Por conseguinte, o CESE congratula-se com o reforço das disposições relacionadas com os riscos ASG nas propostas legislativas, mas apela para que a Comissão clarifique a aplicabilidade das disposições relativas aos poderes das autoridades de supervisão de exigir que as instituições «reduzam os riscos decorrentes da sua divergência relativamente aos objetivos políticos relevantes da União e às tendências gerais de transição no que se refere a fatores ambientais, sociais e de governação», de forma a tornar claro o modo como se deve exercer este poder.

3.8 Além da divulgação de informações e dos testes de esforço relacionados com o clima, as políticas macroprudenciais, nomeadamente as relativas aos fundos próprios, podem desempenhar um papel importante na integração adequada dos riscos ASG a que os bancos estão expostos e na facilitação da distribuição dos fluxos de crédito entre setores suscetíveis de apoiar a transição para uma economia neutra em termos de carbono. Por conseguinte, o CESE recomenda que a EBA e o BCE acelerem os seus trabalhos sobre:

i) o primeiro pilar, a fim de determinar em que medida o quadro regulamentar vigente tem adequadamente em conta os riscos ASG e as medidas conexas necessárias, se for caso disso, e

ii) a calibração adequada e atempada dos testes de esforço relativos aos riscos ASG.

3.9 O CESE congratula-se com os mandatos concedidos à Comissão para acompanhar a aplicação das normas noutras jurisdições, a fim de assegurar a coerência no que diz respeito ao calendário e ao impacto nas partes interessadas pertinentes, incluindo no tocante ao aumento dos requisitos de fundos próprios. Porém, adverte contra uma espiral descendente das normas regulamentares ou um novo atraso na sua entrada em vigor, face à menor eficácia de aplicação de determinadas regras em algumas jurisdições, o que pode criar riscos consideráveis para a estabilidade global.

⁽³⁾ <https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=60760>

⁽⁴⁾ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_22/SR_sustainable-finance_PT.pdf

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE congratula-se, em particular, com as seguintes propostas que figuram na proposta da Comissão, recomendando, todavia, que se ponderem diversas outras melhorias técnicas:

- i) **A aplicação do limite mínimo dos resultados ao mais alto nível de consolidação em combinação com um mecanismo de redistribuição baseado no risco** (para assegurar uma capitalização adequada das filiais na UE) para cada grupo bancário, pois não só asseguraria a coerência à escala internacional, como também evitaria os efeitos negativos da aplicação ao nível da entidade,
- ii) **As melhorias específicas relacionadas com o limite mínimo dos resultados nos empréstimos especializados** (artigo 495.º-B) são louváveis, mas importa proceder a uma avaliação mais aprofundada com vista ao reforço da coerência em relação aos limites mínimos dos parâmetros, tendo em conta as especificidades das subcategorias de empréstimos especializados, pois os parâmetros mínimos calculados com base no método padrão não correspondem aos riscos reais nem refletem a robustez destes tipos de financiamento,
- iii) **A manutenção dos fatores de apoio às PME e às infraestruturas em conjunto com as isenções dos ajustamentos da avaliação de crédito** (artigos 501.º e 501.º-A) é louvável, uma vez que são ferramentas importantes para os bancos continuarem a apoiar segmentos importantes da economia europeia, especialmente no contexto da recuperação pós-pandemia de COVID-19. No entanto, o CESE insta a Comissão a ponderar a oportunidade de clarificar e simplificar ainda mais os critérios relativos aos fatores de apoio às infraestruturas, a fim de impulsionar o financiamento das infraestruturas, tendo simultaneamente em conta os riscos conexos e salvaguardando a estabilidade financeira,
- iv) **A simplificação da metodologia baseada na composição aplicada ao tratamento dos fundos de investimento (organismos de investimento coletivo — OIC) está, em princípio, bem concebida**, mas o CESE considera necessário reforçar a correlação das regras e limitações de governação conexas (por exemplo, a dependência de dados fornecidos por terceiros no cálculo dos requisitos de fundos próprios para o risco de mercado de uma posição num OIC),
- v) **A manutenção da ponderação de risco em 100 % para os investimentos de capital estratégicos a longo prazo dos bancos é necessária**, mas o CESE considera que importa aplicar esta disposição de forma justa a todos os bancos, independentemente de estarem sujeitos ao método padrão ou ao método dos modelos internos,
- vi) **Os incentivos aos bancos para transferirem recursos para a economia neutra em termos de carbono** e para a participação dos clientes são fundamentais no financiamento da transição ecológica. A este respeito, a fim de acelerar e reforçar essa transferência tão necessária, o CESE considera essencial que a UE e os Estados-Membros introduzam alterações significativas em matéria de incentivos e desincentivos à economia subjacente, transpondo-as no âmbito das políticas industriais e dos quadros pertinentes. O CESE solicita à Comissão que avalie mais aprofundadamente as disposições em matéria de riscos ASG na Proposta RRF e na Proposta DRFP à luz do que precede.

4.2 Entretanto, o CESE propõe uma série de questões que devem ser reconsideradas no âmbito das propostas. Nesse contexto, salienta que o interesse público comum em salvaguardar a estabilidade dos mercados financeiros constitui uma prioridade fundamental e que, nesta perspetiva, cabe assegurar um equilíbrio adequado com outros objetivos estratégicos, devendo evitar-se, por todos os meios, colocar em risco a estabilidade financeira. A adoção das normas de Basileia III na UE não deve comprometer o objetivo de reforçar a estabilidade dos mercados financeiros, a fim de melhorar a preparação para crises e turbulências económicas no futuro. Além disso, as medidas propostas devem, em todo o caso, assegurar o reforço da capitalização dos bancos, salvaguardando simultaneamente a sua competitividade:

- i) **Eliminar a condicionalidade assente na aceitação de uma avaliação de crédito como solução transitória para reduzir o impacto do limite mínimo dos resultados nas empresas sem avaliação de crédito** (artigo 465.º, n.º 3). Tal deve-se à reduzida cobertura das avaliações de crédito externas no mercado da UE e visa evitar uma dependência excessiva em relação a tais avaliações externas, em conformidade com a Diretiva relativa às agências de notação de risco;
- ii) No que diz respeito ao **regime transitório aplicável ao limite mínimo de resultados para hipotecas sobre imóveis destinados à habitação**, o CESE insta a Comissão a ponderar a oportunidade de o rever a partir de várias perspetivas (rácio «empréstimo/valor», assimetria entre metodologias de avaliação de risco, sensibilidade ao risco), a fim de evitar consequências indesejadas no acesso a empréstimos hipotecários para habitação. No entanto, uma revisão a este respeito deve igualmente ter em conta a necessidade de evitar o risco de bolhas imobiliárias.

- iii) **Revisão aprofundada das disposições relativas ao método das notações internas (IRB)**, permitindo a utilização de prazos de vencimento reais, em vez de prazos fixos, a fim de refletir o risco real incorporado;
- iv) **Manutenção dos fatores de conversão de crédito em 20 %** nos elementos contingentes relacionados com operações (por exemplo, obrigações de boa execução, obrigações de licitação ou garantias), devido ao seu papel fundamental na economia da UE, a bem da coerência com os dados reais de incumprimento no mercado em questão;
- v) **As disposições relativas aos mercados de capitais devem ser avaliadas mais aprofundadamente**, de modo a evitar os riscos de um impacto desproporcionado nos custos de cobertura de riscos, liquidez e financiamento para as entidades soberanas e as empresas e, portanto, ajudar a reforçar a capacidade da banca de investimento empresarial da UE para competir nos mercados internacionais e da UE;
- vi) **Alterar o cálculo das contribuições reais dos interesses minoritários para o capital consolidado**, que é atualmente contrário aos objetivos da União dos Mercados de Capitais e reduz a propensão para cotar as empresas em bolsa.

4.3 O CESE salienta que as alterações climáticas criam riscos que já afetam os bancos e podem ter implicações profundas para a estabilidade financeira dos mesmos, se não forem devidamente integrados tanto a nível regulamentar como a nível dos bancos. A este respeito, congratula-se com o trabalho realizado pelo Comité de Basileia e pelas autoridades europeias sobre os riscos financeiros relacionados com o clima, no sentido de identificar potenciais lacunas no quadro atual e ponderar possíveis medidas para as colmatar. Além disso, o CESE insta a Comissão a assegurar a plena observância do princípio da dupla materialidade quando do aprofundamento do quadro pertinente para o financiamento da transição para uma economia mais ecológica.

4.4 O CESE insta a Comissão a avaliar a aplicabilidade do princípio da proporcionalidade no que diz respeito aos bancos que, na perspetiva da sua dimensão, do seu papel e da sua exposição a riscos sistémicos, são pequenos (de acordo com a definição de uma entidade pequena e não complexa constante do Regulamento Requisitos de Fundos Próprios), mas que ainda assim têm de cumprir requisitos mais onerosos, incluindo requisitos de divulgação e de fundos próprios, por fazerem parte de um grupo bancário significativo. No entanto, qualquer avaliação do princípio da proporcionalidade deve ter em conta que os bancos de menor dimensão que fazem parte de um grupo bancário significativo dispõem de mais recursos para assegurar a divulgação de informações e os requisitos de fundos próprios.

Bruxelas, 23 de março de 2022.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG
